

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **RADS**

Fecha: **FRADS**

NT-F-001. V.12

Página 1 de 15

Bogotá, D.C.,

## CONCEPTO SSPD-OJ-2026-192

Señor  
XXXXXXXXXXXXX

Ref. Solicitud de concepto<sup>1</sup>

### COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 11 del Decreto 1369 de 2020<sup>2</sup>, la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - Superservicios es competente para “...absolver las consultas jurídicas externas relativas al régimen de los servicios públicos domiciliarios”.

### ALCANCE DEL CONCEPTO

Se precisa que la respuesta contenida en este documento corresponde a una interpretación jurídica general de la normativa que conforma el régimen de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual los criterios aquí expuestos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, tal

---

<sup>1</sup> Radicado:

TEMA: SUBSIDIOS

Subtema: Régimen aplicable - Otorgamiento – Extranjeros - Contrato de servicios públicos domiciliarios.

<sup>2</sup> “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios”.

La Superservicios comprometida con el Sistema de Gestión Antisoborno los invita a conocer los lineamientos, directrices y el canal de denuncias en el siguiente link: <https://www.superservicios.gov.co/Atencion-y-servicios-a-la-ciudadania/peticiones-quejas-reclamos-sugerencias-denuncias-y-felicitaciones>

Sede principal.  
Bogotá D.C. Carrera 18 nro. 84-35  
Código postal: 110221  
PBX 60 (1) 745 6011.  
Celular: 3203509009  
sspd@superservicios.gov.co.  
NIT: 800.250.984.6  
www.superservicios.gov.co

Direcciones Territoriales  
Diagonal 92 # 17A – 42, Edificio Brickell Center, piso 3.  
Código postal: 110221  
Barranquilla. Carrera 59 nro. 75 -134. Código postal: 080001  
Bucaramanga. Carrera 34 No. 54 – 92. Código postal: 680003  
Cali. Calle 21 Norte N° 6N-14 EDIF. PORVENIR 2do piso. Código postal: 760046  
Medellín. Avenida calle 33 nro. 74 B – 253. Código postal: 050031  
Montería. Carrera 7 nro. 43-25. Código postal: 230002  
Neiva. Calle 11 nro. 5 – 62. Código postal: 410010

como lo dispone el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>4</sup>.

Por otra parte, la Superservicios no puede exigir que los actos o contratos de un prestador de servicios públicos domiciliarios se sometan a su aprobación previa, ya que de hacerlo incurriría en una extralimitación de funciones, así lo establece el parágrafo 1 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 13 de la Ley 689 de 2001.

## CONSULTA

A continuación, se transcribe la consulta elevada:

*“(…) Bajo un enfoque de garantía de derechos y universalidad del servicio, solicito su pronunciamiento sobre los siguientes puntos:*

- 1. ¿Es **jurídicamente viable y procedente** incluir en los programas de subsidios de conexión de gas domiciliario a usuarios que, además de cumplir con los criterios de estratificación (1 y 2) y vulnerabilidad (SISBÉN), se identifiquen mediante el Permiso por Protección Temporal (PPT)?*
- 2. ¿El principio de **universalidad y solidaridad** del régimen de servicios públicos respalda la asignación de recursos de subsidio para población migrante regularizada, considerando que su inclusión contribuye a las metas nacionales de cobertura y mejora de la calidad de vida en el territorio?*
- 3. ¿De qué manera el marco legal vigente de servicios públicos domiciliarios facilita la integración de ciudadanos extranjeros con estatus migratorio regular en la oferta de beneficios para el acceso a servicios esenciales? (…)”*

## NORMATIVA Y DOCTRINA APLICABLE

Ley 142 de 1994<sup>5</sup>

Ley 1428 de 2010<sup>6</sup>

Ley 2294 de 2023<sup>7</sup>

Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015<sup>8</sup>

Decreto Único Reglamentario 1073 de 2015<sup>9</sup>

Concepto unificado SSPD-OJU-2010-12

Concepto SSPD-OJ-2026-125

Concepto SSPD-OJ-2023-094

Concepto SSPD-OJ-2015-684

## CONSIDERACIONES

---

<sup>3</sup> “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>4</sup> “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

<sup>5</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

<sup>6</sup> “Por la cual se modifica el artículo 3° de la Ley 1117 de 2006.”

<sup>7</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

<sup>8</sup> “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”

<sup>9</sup> “Por la cual medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía”

Previo al desarrollo del presente concepto es necesario aclarar que, en sede de consulta no se emiten pronunciamientos y/o deciden situaciones de carácter particular y concreto, teniendo en cuenta que los conceptos constituyen orientaciones que no comprometen la responsabilidad de la Superintendencia y tampoco tienen carácter obligatorio o vinculante, ya que se emiten conforme con lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 introducido por sustitución de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Hecha la anterior aclaración, previo a dar respuesta a las preguntas planteadas se procede a efectuar algunas consideraciones generales que brinden elementos de análisis y orienten la consulta anterior, bajo los siguientes ejes temáticos: (i) contrato de servicios públicos domiciliarios, y (ii) otorgamiento de subsidios,

**(i) Contrato de servicios públicos domiciliarios**

La Constitución Política de Colombia en su artículo 365 indica:

***“ARTICULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. (...)”***

Respecto a los servicios públicos domiciliarios, el artículo 134 de la Ley 142 de 1994 establece:

***“ARTÍCULO 134. DEL DERECHO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS. Cualquier persona capaz de contratar que habite o utilice de modo permanente un inmueble, a cualquier título, tendrá derecho a recibir los servicios públicos domiciliarios al hacerse parte de un contrato de servicios públicos.”***

Del artículo anterior se desprenden 2 requisitos para que se pueda acceder a los servicios públicos domiciliarios, estos son:

- Persona con capacidad legal para contratar, teniendo en cuenta que, para la prestación del servicio público debe existir un contrato entre la Empresa Prestadora del Servicio y el Usuario y/o suscriptor.
- Habitar o utilizar de modo permanente un inmueble a cualquier título.

Aunado a lo anterior, el artículo 130 de la Ley en estudio señala:

***“ARTÍCULO 130. PARTES DEL CONTRATO. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 689 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Son partes del contrato la empresa de servicios públicos, el suscriptor y/o usuario.***

*El propietario o poseedor del inmueble, el suscriptor y los usuarios del servicio son solidarios en sus obligaciones y derechos en el contrato de servicios públicos. (...)”* (Subrayas fuera del texto)

En relación con la capacidad legal para contratar, el artículo 1502 del Código Civil señala:

**“ARTÍCULO 1502. REQUISITOS PARA OBLIGARSE.** Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario:

- 1o.) que sea legalmente capaz.
- 2o.) que consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio.
- 3o.) que recaiga sobre un objeto lícito.
- 4o.) que tenga una causa lícita.

La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, sin el ministerio o la autorización de otra.”

Es decir que una persona es considerada capaz cuando tiene la facultad de adquirir derechos y contraer obligaciones; el artículo 1503 ibidem establece que todas las personas se presumen legalmente capaces, excepto aquellas que la ley declare incapaces y se consideran absolutamente incapaces, los impúberes.

Es importante traer a colación lo establecido en el Concepto unificado SSPD-OJU-2010-12 que respecto a los requisitos personales para contratar la prestación del servicio público domiciliario manifestó:

*“El artículo 129 de la Ley 142 de 1994, ? (sic) Existe contrato de servicios públicos desde que la empresa define las condiciones uniformes en las que está dispuesta a prestar el servicio y el propietario, o quien utiliza un inmueble determinado, solicita recibir allí el servicio, si el solicitante y el inmueble se encuentran en las condiciones previstas por la empresa”.*

*De acuerdo con este artículo, en el contrato de servicios públicos las empresas pueden exigir requisitos no sólo respecto de las condiciones del bien, sino de la persona que solicita el servicio. Lógicamente, estas condiciones deben ser razonables y proporcionadas, pero sobre todo ajustadas a la ley, con el fin de evitar que se viole el derecho de acceso a los servicios públicos. En el caso de los inmuebles, por razones de seguridad, estos deben ajustarse además a las normas técnicas respectivas expedidas para el efecto por las Comisiones de regulación y por las autoridades técnicas pertinentes.*

*En el caso de las condiciones del solicitante previstas en el contrato, la empresa, con el fin de cerciorarse a qué título actúa el solicitante, puede establecer en las condiciones uniformes del contrato requisitos para determinar la calidad de propietario, poseedor del inmueble, suscriptor o usuario. La empresa, como en cualquier relación contractual, debe saber quién es la parte contratante y tener certeza de que la persona que solicita el servicio estaba en las condiciones previstas por el artículo 134 de la 142 de 1994.”*

(Subrayas fuera del texto)

En cuanto al segundo requisito, esto es que la persona habite o utilice de modo permanente un inmueble a cualquier título, el concepto ya citado, señala:

*“Una de las exigencias que hace el artículo 134 de la ley 142 de 1994 para celebrar un contrato de condiciones uniformes y con ello obtener el derecho a la prestación de los servicios Públicos, es la de habitar o utilizar de manera permanente un inmueble a cualquier título.*

*En relación con lo anterior, se puede afirmar que, por lo general, el título determina la permanencia, tanto si se es propietario, como cuando se es poseedor o arrendatario. En tal virtud, lo que quiere evitar la norma cuando se refiere a la permanencia, es que personas que estén de paso por un inmueble, soliciten recibir los servicios sin que los ligue ningún tipo de relación jurídica con el bien, o con el propietario del mismo, y el propietario, poseedor o arrendatario tengan que responder por obligaciones que no contrajeron.”*

De lo anterior, es dable colegir que el acceso a los servicios públicos domiciliarios es un derecho propio del régimen previamente mencionado. En particular, en los términos de los artículos 129 y 134 de la Ley 142 de 1994, cualquier persona que: i) tenga capacidad para contratar, ii) habite o utilice, a cualquier título, un inmueble de modo permanente y iii) cumpla con las condiciones y requerimientos previstos por la normativa vigente y por el prestador del servicio; puede acceder a los servicios públicos domiciliarios, derechos y deberes al hacerse parte de un contrato de servicios públicos.

## **(ii) Otorgamiento de subsidios**

En atención a lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, razón por la cual es deber de este asegurar que los mismos se presten de manera eficiente a **todos** los **habitantes** del territorio nacional

Ahora bien, en desarrollo del **principio de universalidad del servicio**, el numeral 1 del artículo 2 de la Ley 142 de 1994, dispuso que uno de los fines de la intervención estatal es la de *“Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios”*. Así las cosas, con independencia de la raza, nacionalidad o cualquier otra distinción, una persona tiene derecho a obtener y disfrutar de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

Por su parte, los artículos 367 y 368 ibidem determinan de forma expresa que el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios debe tener en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos, los cuales se derivan del principio constitucional de solidaridad, a través del cual se busca redistribuir el ingreso con base en criterios de equidad, de manera que el Estado y las personas más favorecidas, aporten a las de menos recursos, garantizando su acceso a servicios esenciales y por definición universales, así:

***“ARTICULO 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.***

*Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.”*

**“ARTICULO 368.** La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.” (Subrayas fuera del texto)

En concordancia con lo anterior, la Ley 142 de 1994 en su artículo 14 numeral 14.29 define el subsidio así:

**“ARTÍCULO 14. DEFINICIONES.** Para interpretar y aplicar esta Ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

**14.29. SUBSIDIO.** Diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y el costo de éste, cuando tal costo es mayor al pago que se recibe.”

En ese mismo sentido, el artículo 89 de la ley en mención establece los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, así:

**ARTÍCULO 89. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE SOLIDARIDAD Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS.** <Ver Notas del Editor> Las comisiones de regulación exigirán gradualmente a todos quienes prestan servicios públicos que, al cobrar las tarifas que estén en vigencia al promulgarse esta Ley, distingan en las facturas entre el valor que corresponde al servicio y el factor que se aplica para dar subsidios a los usuarios de los estratos 1 y 2. Igualmente, definirán las condiciones para aplicarlos al estrato 3.

Los concejos municipales están en la obligación de crear "fondos de solidaridad y redistribución de ingresos", para que al presupuesto del municipio se incorporen las transferencias que a dichos fondos deberán hacer las empresas de servicios públicos, según el servicio de que se trate, de acuerdo con lo establecido en el artículo 89.2 de la presente Ley. Los recursos de dichos fondos serán destinados a dar subsidios a los usuarios de estratos 1, 2 y 3, como inversión social, en los términos de esta Ley. A igual procedimiento y sistema se sujetarán los fondos distritales y departamentales que deberán ser creados por las autoridades correspondientes en cada caso.

**89.1.** <Ver Notas del Editor> Se presume que el factor aludido nunca podrá ser superior al equivalente del 20% del valor del servicio y no podrán incluirse factores adicionales por concepto de ventas o consumo del usuario. Cuando comiencen a aplicarse las fórmulas tarifarias de que trata esta Ley, las comisiones sólo permitirán que el factor o factores que se han venido cobrando, se incluyan en las facturas de usuarios de inmuebles residenciales de los estratos 5 y 6, y en las de los usuarios industriales y comerciales.

Para todos estos, el factor o factores se determinará en la forma atrás dispuesta, se discriminará en las facturas, y los recaudos que con base en ellos se hagan, recibirán el destino señalado en el artículo 89.2 de esta Ley.

89.2. <Ver Notas del Editor> <\*Ver Notas de Vigencia, en relación con los textos subrayados> Quienes presten los servicios públicos harán los recaudos de las sumas que resulten al aplicar los factores de que trata este artículo y los aplicarán al pago de subsidios, de acuerdo con las normas pertinentes, de todo lo cual llevarán contabilidad y cuentas detalladas. (...)

89.3. Los recaudos que se obtengan al distinguir, en las facturas de energía eléctrica y gas combustible, el factor o factores arriba dichos, y que den origen a superávits, después de aplicar el factor para subsidios y sólo por este concepto, en empresas oficiales o mixtas de orden nacional, y privadas se incorporarán al presupuesto de la Nación (Ministerio de Minas y Energía), en un "fondo de solidaridad para subsidios y redistribución de ingresos", donde se separen claramente los recursos y asignaciones de estos dos servicios y que el congreso destinará, como inversión social, a dar subsidios que permitan generar, distribuir y transportar energía eléctrica y gas combustible a usuarios de estratos bajos, y expandir la cobertura en las zonas rurales preferencialmente para incentivar la producción de alimentos y sustituir combustibles derivados del petróleo.

(...)

89.5. <Ver Notas de Vigencia> Quienes suministren o comercialicen gas combustible con terceros en forma independiente, recaudarán, en nombre de los consumidores que abastecen y aportarán, al fondo de "solidaridad y redistribución de ingresos" de la Nación (Ministerio de Minas y Energía), la suma que resulte de aplicar el factor pertinente del 20%, al costo económico de suministro en puerta de ciudad, según reglamentación que haga la comisión de regulación de energía y gas domiciliario. El suministrador o comercializador hará las declaraciones y pagos que correspondan, de acuerdo con los procedimientos que establezca la misma comisión. (...)

Por otra parte, el artículo 97 ibidem, señala:

**"ARTÍCULO 97. MASIFICACIÓN DEL USO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.** Con el propósito de incentivar la masificación de estos servicios las empresas prestatarias de los mismos otorgarán plazos para amortizar los cargos de la conexión domiciliaria, incluyendo la acometida y el medidor, los cuales serán obligatorios para los estratos 1, 2 y 3.

En todo caso, los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor de los estratos 1, 2 y 3 podrán ser cubiertos por el municipio, el departamento o la nación a través de aportes presupuestales para financiar los subsidios otorgados a los residentes de estos estratos que se beneficien con el servicio y, de existir un saldo a favor de la persona prestadora

*del servicio, se aplicarán los plazos establecidos en el inciso anterior, los cuales, para los estratos 1, 2 y 3, por ningún motivo serán inferiores a tres (3) años, salvo por renuncia expresa del usuario.” (Subrayas fuera del texto)*

De la lectura de la norma anterior se puede colegir que, los subsidios cubren: i) el consumo básico o consumo de subsistencia, ii) el cargo fijo y (iii) los costos de conexión domiciliaria, acometida y medidor, de los estratos 1, 2 y 3, en los casos que cumplan con las condiciones fijadas por la Comisión de Regulación respectiva.

En este punto, es importante hacer mención a lo dicho por esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2023-094, respecto al otorgamiento y giro de los subsidios, así:

*“(…) es de indicar que aun cuando los subsidios deben ser otorgados a los usuarios, pues es respecto de estos que se establecen los factores pertinentes, **ello no significa que dichos recursos deban ser girados directamente a los usuarios para que posteriormente paguen sus servicios públicos domiciliarios.** Lo anterior considerando que el artículo 89 de la Ley 142 de 1994, señala que los recursos de los subsidios de los usuarios podrán considerar para su aplicación dos formas: i) recibidos y compensados directamente por los prestadores de servicios públicos domiciliarios mediante el cobro de la contribución de solidaridad, y ii) girados a los prestadores desde los Fondos de Solidaridad y Redistribución.*

*Siendo así, los usuarios no reciben directamente ningún recurso por concepto del subsidio, sino que este beneficio se ve reflejado en la tarifa final, como resultado de restar el monto de subsidio correspondiente al costo de suministro del servicio, puntualmente, frente al consumo básico de subsistencia (…)*” (Subraya y negrilla fuera del texto)

Ahora bien, frente a los subsidios para el servicio público de gas combustible por redes eléctricas, es necesario mencionar lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 1117 de 2006 modificado por el artículo 1 de la Ley 1428 de 2010, estableció que:

**ARTÍCULO 3o. APLICACIÓN DE SUBSIDIOS.** <Ver prórrogas en Notas de Vigencia>  
<Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1428 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> La aplicación de subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario distribuido por red de tuberías de los usuarios pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir del mes de enero de 2011 hasta diciembre de 2014\*, deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes como máximo a la variación del Índice de Precios al Consumidor; sin embargo, en ningún caso el porcentaje del subsidio será superior al 60% del costo de la prestación del servicio para el estrato 1 y al 50% de este para el estrato 2.

*Los porcentajes máximos establecidos en el presente artículo no aplicarán para el servicio de energía eléctrica de las zonas no interconectadas.*

*La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) ajustará la regulación para incorporar lo dispuesto en este artículo a más tardar el 31 de diciembre de 2010. Este subsidio podrá ser cubierto con recursos de los Fondos de Solidaridad, aportes de la Nación y/o de las entidades territoriales.*

**PARÁGRAFO.** *<Ver Notas del Editor> En los servicios públicos domiciliarios de energía y gas combustible por red de tuberías, se mantendrá en el régimen establecido en la Ley 142 de 1994 para la aplicación del subsidio del estrato 3.* (Subrayas fuera del texto)

Es de aclarar que, dicho artículo fue modificado a su vez por el artículo 272 de la Ley 2294 de 2023<sup>10</sup> así:

**“ARTÍCULO 272. SUBSIDIOS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, GAS, ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO.** *Los subsidios establecidos para energía eléctrica y gas combustible en el artículo 3o de la Ley 1117 de 2006, prorrogados por los artículos 1o de la Ley 1428 de 2010, 76 de la Ley 1739 de 2014, 17 de la Ley 1753 de 2015, y 297 de la Ley 1955 de 2019 se prorrogan como máximo, hasta el 30 de junio de 2027.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Para otorgar subsidios de energía eléctrica, gas combustible, acueducto, alcantarillado y aseo a los usuarios de menores ingresos, se implementarán medidas que permitan el cruce entre la estratificación y la información socioeconómica de los usuarios como parámetro de focalización del subsidio, definiendo un periodo de transición y una diferenciación por tipos de municipios para la aplicación de dichas medidas y sentar las bases para ajustar la focalización de los subsidios con la metodología que considere la capacidad de pago de las personas y que, para el efecto, defina el Gobierno Nacional.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Para el caso del subsidio de energía eléctrica la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), en un plazo no mayor a un (1) año, deberá efectuar los estudios para modificar el consumo básico de subsistencia, considerando las necesidades energéticas de los usuarios en las diferentes regiones del país.* (Subrayas fuera del texto)

De acuerdo con la normativa anterior, es claro que, los subsidios para el servicio público de gas combustibles por redes se concederán a los usuarios residenciales de los estratos 1 y 2 los porcentajes serán hasta el 60% y 50% respectivamente.

Finalmente, respecto al tema de usuarios en condición de provisionalidad que se encuentren en programas de regularización, esta Oficina en Concepto SSPD-OJ-2026-125 hizo un minucioso estudio del por qué no deben considerarse a dichos usuarios como sujetos de subsidios, indicando así lo siguiente:

---

<sup>10</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

*“(…) En ese sentido, de conformidad con el pronunciamiento de la OAJ, el subsidio corresponde al recaudo de los recursos necesarios para cubrir la diferencia entre el valor que paga el usuario y el costo económico de referencia del servicio, calculado conforme a la regulación vigente, lo que supone necesariamente una relación formal de prestación del servicio y la aplicación de la metodología legal y reglamentaria correspondiente.*

*De lo anterior se sigue que la certificación de estrato, aunque relevante para la eventual focalización del beneficio, no constituye por sí sola, título jurídico suficiente para exigir la aplicación de subsidios cuando aún no existe una vinculación formal al servicio.*

*Adicionalmente, se precisa en la consulta que los usuarios incorporados al programa de regularización se encuentran en un esquema de facturación no definitiva, suscriben convenios de regularización bajo condiciones transitorias, no adquieren la calidad de suscriptores formales y no se produce la legalización del servicio ni del predio. Bajo esas condiciones, no se encuentra plenamente configurada la relación jurídica ordinaria de prestación del servicio a la que se refiere el artículo 128 de la Ley 142 de 1994, ni se ha consolidado la incorporación definitiva del usuario al sistema comercial del prestador.*

*En consecuencia, mientras subsista dicha provisionalidad y no se formalice la relación contractual y tarifaria propia del servicio público domiciliario, el certificado de estratificación del inmueble no habilita por sí mismo el reconocimiento del subsidio. Tal certificado podrá resultar pertinente para una futura incorporación del inmueble al sistema formal y para la posterior aplicación del régimen tarifario correspondiente; sin embargo, no reemplaza la necesidad de que concurran los demás presupuestos normativos para la aplicación del subsidio, esto es, la existencia de un usuario formalmente vinculado al servicio, la clasificación del inmueble y del uso respectivo, el acuerdo territorial que fije los porcentajes de subsidio y la disponibilidad de recursos en el correspondiente Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.*

*En ese mismo sentido, desde una perspectiva general del régimen jurídico de subsidio, resulta jurídicamente viable que la empresa prestadora excluya del régimen de subsidios a los usuarios en condición de provisionalidad dentro del programa de regularización descrito, siempre que tal exclusión obedezca a la ausencia de los presupuestos legales y reglamentarios requeridos para acceder al subsidio y no a una decisión arbitraria. Ello se explica porque los subsidios **hacen parte de un sistema reglado, sujeto a los criterios de solidaridad, redistribución, suficiencia financiera y transparencia previstos en los artículos 87 y 88 de la Ley 142 de 1994**, así como a la destinación específica de los recursos públicos que los financian.*

*Adicionalmente, los artículos 87 y 88 de la Ley 142 de 1994 disponen que el régimen tarifario debe aplicarse conforme a criterios de eficiencia, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, y que las empresas se sujetarán al régimen de regulación tarifaria definido por las comisiones de regulación. En ese contexto, **los subsidios hacen parte de un sistema reglado, no discrecional, cuya aplicación exige correspondencia con las categorías de usuarios y con la metodología tarifaria vigente.***

Bajo esa lógica, en principio, resulta jurídicamente viable que un prestador excluya del régimen de subsidios a quienes se encuentran en condición de provisionalidad dentro de un programa de regularización, siempre que tal exclusión obedezca a la ausencia de los presupuestos normativos para acceder al subsidio y no a un criterio arbitrario o discriminatorio. En el supuesto planteado en la consulta, la exclusión se soporta en que los vinculados no tienen todavía la calidad de suscriptores formales, no existe legalización del servicio ni del predio y la facturación que se les aplica es transitoria y no definitiva.

Por ende, extender su aplicación a usuarios que todavía no se encuentran formalmente incorporados al régimen ordinario de prestación del servicio podría implicar el desconocimiento de la estructura legal del subsidio y comprometer recursos públicos por fuera de los supuestos expresamente autorizados por el ordenamiento.

Sin embargo, debe precisarse que, una vez culmine el proceso de regularización y se configure una vinculación formal al servicio, el prestador deberá aplicar integralmente el régimen jurídico correspondiente, incluida la clasificación del usuario, la incorporación del estrato socioeconómico y, si a ello hubiere lugar, la aplicación de los subsidios aprobados por la entidad territorial dentro de los límites y condiciones legalmente previstos.

Ahora bien, frente a los eventuales riesgos derivados de la aplicación de subsidios a usuarios que no se encuentren comprendidos en los supuestos legales y reglamentarios del régimen de servicios públicos domiciliarios, se indica que esta situación puede generar riesgos fiscales, regulatorios y disciplinarios, en la medida en que compromete recursos públicos sometidos a una destinación específica y a reglas estrictas de administración, giro y aplicación. En efecto, el artículo 345 de la Constitución Política dispone que no puede hacerse erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, mientras que el artículo 368 superior autoriza la concesión de subsidios únicamente para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas. Estas disposiciones se desarrollan en los artículos 5.3, 89 y 99 de la Ley 142 de 1994, conforme a los cuales corresponde a las entidades territoriales disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, financiarlos con cargo a los recursos legalmente habilitados y aplicarlos dentro del esquema de solidaridad y redistribución de ingresos previsto por la ley.

Desde la **perspectiva fiscal**, el principal riesgo consiste en la utilización de recursos de los Fondos de Solidaridad y Redistribución de Ingresos para fines o beneficiarios no previstos expresamente por el ordenamiento. La doctrina reciente de esta Superintendencia ha reiterado que se trata de recursos de destinación específica, cuya aplicación está limitada por la Constitución, la ley y la regulación.

Bajo esa lógica, si un prestador o una entidad territorial aplica subsidios a usuarios en condición de provisionalidad que aún no están formalmente incorporados al régimen ordinario del servicio, podría configurarse una afectación del principio de legalidad del gasto y una indebida ejecución de recursos públicos. Ello es particularmente sensible si se tiene en cuenta que el artículo 99.8 de la Ley 142 de 1994 prevé que, cuando los recursos de los FSRI no sean suficientes para cubrir la totalidad de los subsidios, la diferencia deberá ser cubierta con otros recursos de los presupuestos municipales, distritales, departamentales o nacionales, lo

*cual refuerza la necesidad de que todo reconocimiento de subsidios esté debidamente soportado en la estructura legal, tarifaria y presupuestal vigente.*

*En cuanto al **riesgo regulatorio**, debe recordarse que los subsidios hacen parte del régimen tarifario y, por tanto, su reconocimiento no es discrecional sino reglado. El artículo 87 de la Ley 142 de 1994 dispone que el régimen tarifario debe orientarse por los criterios de eficiencia económica, neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, simplicidad y transparencia, y el artículo 88 ibídem exige a las empresas someterse al régimen de regulación tarifaria definido por las comisiones de regulación.*

*A su turno, el Decreto 1077 de 2015 establece reglas específicas para la aplicación de subsidios, la transferencia de recursos a los FSRI y el equilibrio entre subsidios y contribuciones, particularmente en los artículos 2.3.4.1.2.6, 2.3.4.1.2.11 y 2.3.4.2.2.*

*En ese sentido, la utilización de subsidios al margen del régimen tarifario formalmente aplicable podría traducirse en observaciones o actuaciones de inspección, vigilancia y control relacionadas con la inadecuada administración de recursos del sistema de subsidios y contribuciones o con la incorrecta aplicación de la regulación tarifaria.*

*A ello se suma un eventual **riesgo disciplinario** cuando servidores públicos o administradores de recursos públicos autoricen, reconozcan o giren subsidios sin soporte normativo suficiente, con afectación potencial del patrimonio público o de la destinación legal de dichos recursos.*

*Finalmente, también pueden presentarse **riesgos** desde el punto de vista **de la suficiencia financiera, la neutralidad y la transparencia del régimen tarifario**, puesto que reconocer subsidios a quienes aún no se encuentran formalmente incorporados al sistema puede distorsionar la focalización del beneficio y afectar la adecuada asignación de recursos a los usuarios residenciales que sí cumplen los presupuestos normativos para acceder a ellos." (Subrayas y negrilla fuera del texto)*

De acuerdo con lo anterior, se entiende que, para que un usuario sea beneficiario de un subsidio es necesario que se cumplan una serie de presupuestos, como son, la existencia de un usuario formalmente vinculado al servicio, la clasificación del inmueble y del uso respectivo, el acuerdo territorial que fije los porcentajes de subsidio y la disponibilidad de recursos en el correspondiente Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

Así las cosas, si los usuarios tienen una vinculación formal al servicio, el prestador deberá aplicar integralmente el régimen jurídico correspondiente, incluida la clasificación del usuario, la incorporación del estrato socioeconómico y, si a ello hubiere lugar, la aplicación de los subsidios aprobados por la entidad territorial dentro de los límites y condiciones legalmente previstos.

De tal forma que, si el usuario no cumple con los requisitos normativos para acceder al subsidio, el prestador deberá excluirlo del mismo, exclusión que no podrá obedecer a un criterio arbitrario o discriminatorio; la aplicación de subsidios a personas que no cumplan con los presupuestos mencionados conlleva riesgos fiscales, regulatorios, disciplinarios, así como riesgos a la

vulneración de los principios de suficiencia financiera, neutralidad y transparencia del régimen tarifario de los servicios públicos.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones expuestas, se presentan las siguientes conclusiones a las preguntas planteadas en la consulta:

1. *¿Es **jurídicamente viable y procedente** incluir en los programas de subsidios de conexión de gas domiciliario a usuarios que, además de cumplir con los criterios de estratificación (1 y 2) y vulnerabilidad (SISBÉN), se identifiquen mediante el Permiso por Protección Temporal (PPT)?*

Conforme el régimen de los servicios públicos domiciliarios, en términos generales para que un usuario sea beneficiario de un subsidio es necesario que se cumplan una serie de presupuestos, como son, la existencia de un usuario formalmente vinculado<sup>11</sup> al servicio, la clasificación del inmueble y del uso respectivo, el acuerdo territorial que fije los porcentajes de subsidio y la disponibilidad de recursos en el correspondiente Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso mencionar que los nacionales y extranjeros residentes en Colombia son iguales ante la ley, tienen los mismos derechos y deben acatar, de la misma forma, el ordenamiento jurídico establecido.

Los extranjeros que residan en Colombia tienen las mismas garantías y derechos civiles que ostentan los nacionales y éstos sólo podrán limitarse si así lo dispone la Constitución o la Ley, siempre que existan razones justificadas que permitan tratos diferenciados<sup>12</sup>.

La Ley 142 de 1994, no hizo distinción entre nacionales y extranjeros en relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, lo que permite inferir que estos servicios se prestarán en condiciones de igualdad para unos y otros, toda vez que no hay razón que justifique un trato discriminatorio.

Para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la prestadora solicitará al extranjero los mismos documentos y requisitos que exigiría a un nacional, si los cumple, éste será suscriptor y usuario, tendrá los mismos derechos y obligaciones; en general, la prestación operará igual que si se hiciera a un nacional.

Solicitar documentos adicionales al extranjero, que estén encaminados a restringir, denegar o imposibilitar la prestación del servicio y los derechos u obligaciones que trae consigo, configuraría una violación a los derechos y garantías del extranjero y podría incurrirse en lo que la doctrina constitucional ha llamado discriminación por origen nacional.

---

<sup>11</sup> Entendiendo que de la vinculación formal al servicio público se desprenden 2 requisitos para que el acceso a los mismo, estos son: (i) persona con capacidad legal para contratar, teniendo en cuenta que, para la prestación del servicio público debe existir un contrato entre la Empresa Prestadora del Servicio y el Usuario y/o suscriptor y (ii) habitar o utilizar de modo permanente un inmueble a cualquier título.

<sup>12</sup> Concepto SSPD-OJ-2015-684

Asimismo, desbordaría la órbita competencial de esta Entidad, señalar requisitos adicionales para el otorgamiento de subsidios o establecer qué documentos permiten probar la residencia legal de un extranjero en el país, pues esta Superintendencia fue instituida para vigilar, inspeccionar y controlar a quienes presten servicios públicos domiciliarios.

Finalmente, vale precisar en cuanto a los documentos que acreditan la legalidad de la permanencia de una persona en el país, el Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015 establece que es competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia.

2. *¿El principio de **universalidad y solidaridad** del régimen de servicios públicos respalda la asignación de recursos de subsidio para población migrante regularizada, considerando que su inclusión contribuye a las metas nacionales de cobertura y mejora de la calidad de vida en el territorio?*

El principio de universalidad implica que los servicios públicos deben estar al alcance de todos los habitantes del territorio nacional, sin discriminación por razones de nacionalidad, raza u otra condición, y que el Estado tiene el deber de asegurar su prestación eficiente a toda la población, especialmente a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad o marginalidad. Por su parte, el principio de solidaridad exige que quienes tienen mayor capacidad económica contribuyan para que las personas de menores ingresos puedan acceder a los servicios públicos, lo que se materializa a través de subsidios financiados por aportes solidarios y recursos públicos.

Como ya se dijo en líneas anteriores, el acceso a los servicios públicos domiciliarios es un derecho de toda persona que habite o utilice un inmueble de modo permanente y sea capaz de contratar, sin distinción de nacionalidad, siempre que se cumplan los requisitos legales, como la estratificación socioeconómica y la regularización de la permanencia en el país. Así, la población migrante regularizada puede ser beneficiaria de subsidios, en igualdad de condiciones que los nacionales, si cumple con los criterios de estrato y demás presupuestos legales.

La inclusión de la población migrante regularizada en los esquemas de subsidio contribuye a las metas nacionales de cobertura y mejora de la calidad de vida, pues permite cerrar brechas de acceso y avanzar en la garantía de derechos fundamentales, en línea con los fines del Estado social de derecho.

En ese sentido, el marco constitucional y legal colombiano, sustentado en los principios de universalidad y solidaridad, respalda la asignación de subsidios a la población migrante regularizada, siempre que se cumplan los requisitos legales y regulatorios, contribuyendo así a los objetivos nacionales de cobertura y equidad en el acceso a los servicios públicos domiciliarios.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que si el usuario no cumple con los requisitos normativos para acceder a los subsidios, el prestador puede excluirlo del mismo, exclusión que no podrá obedecer a un criterio arbitrario o discriminatorio; la aplicación de subsidios a personas que no cumplan con los presupuestos mencionados conlleva riesgos fiscales, regulatorios, disciplinarios, así como riesgos a la vulneración de los principios de suficiencia financiera, neutralidad y transparencia del régimen tarifario de los servicios públicos.

3. *¿De qué manera el marco legal vigente de servicios públicos domiciliarios facilita la integración de ciudadanos extranjeros con estatus migratorio regular en la oferta de beneficios para el acceso a servicios esenciales?*

Los artículos 367 y 368 de la Constitución Política determinan de forma expresa que el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios debe tener en cuenta, además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos, los cuales se derivan del principio constitucional de solidaridad, a través del cual se busca redistribuir el ingreso con base en criterios de equidad, de manera que el Estado y las personas más favorecidas, aporten a las de menos recursos, garantizando su acceso a servicios esenciales y por definición universales.

Por su parte, la Ley 142 de 1994, no hizo distinción entre nacionales y extranjeros en relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, lo que permite inferir que estos servicios se prestarán en condiciones de igualdad para unos y otros, toda vez que no hay razón que justifique un trato discriminatorio.

En ese sentido, el marco constitucional y legal colombiano, sustentado en los principios de universalidad y solidaridad, respalda la asignación de subsidios y demás beneficios a la población migrante regularizada, siempre que se cumplan los requisitos legales y regulatorios, contribuyendo así a los objetivos nacionales de cobertura y equidad en el acceso a los servicios públicos domiciliarios.

Cordialmente,

**MARÍA CAMILA LOZANO MARTÍNEZ**  
**Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)**